



SENTENCIA DEL 26 DE NOVIEMBRE DE 2021, NÚM. 97

Sentencia impugnada:Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 30 de noviembre de 2018.

Materia:Contencioso-Administrativo.

Recurrente:Superintendencia de Electricidad (SIE).

Abogados:Licdos. Edward J. Barrett Almonte, Leonardo Natanael Marcano, Henry Adames Batista y Licda. Yvelia Batista Tatis.

Recurridos:Consortio Energético Punta Cana-Macao, S.A. (CEPM) y Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, S.A. (Edeeste).

Abogados:Licdos. Luis Miguel Pereyra, Andrés E. Bobadilla, Marcos Ortega Fernández, Gregorio García Villavizar, Juan Manuel Berroa Reyes, Luis Antonio Moquete Pelletier, Orlando Fernández Hilario y Dra. Ivelisse A. Grullón Gutiérrez.

Juez ponente:Rafael Vásquez Goico.

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, actuando como corte de casación, competente para conocer las materias de tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso tributario, regularmente constituida por los magistrados Manuel Alexis Read Ortiz, presidente, Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello F., Rafael Vásquez Goico y Nancy I. Salcedo Fernández, jueces miembros, asistidos por la secretaria de la Sala, en la sede de la Suprema Corte de Justicia, ubicada en Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, en fecha 26 de noviembre de 2021, año 178° de la Independencia y año 159° de la Restauración, dicta en audiencia pública, la siguiente sentencia:

Apoderada del recurso de casación interpuesto por la Superintendencia de Electricidad (SIE), contra la

sentencia núm. 0030-04-2018-SS-00419, de fecha 30 de noviembre de 2018, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo figura copiado más adelante.

I. Trámites del recurso

El recurso de casación fue interpuesto mediante memorial depositado en fecha 07 de marzo de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Edward J. Barrett Almonte, Leonardo Natanael Marcano, Yvelia Batista Tatis y Henry Adames Batista, dominicanos, titulares de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0127455-3, 001-1355898-5, 001-1730715-7 y 001-0019354-9, con estudio profesional, abierto en común, en la consultoría jurídica de su representada Superintendencia de Electricidad (SIE), entidad de derecho público, organizada y existente de conformidad con la Ley General de Electricidad núm. 125-01, de fecha 26 de julio de 2001, modificada por la Ley núm. 186-07, de fecha 06 de agosto de 2007, con domicilio localizado en la avenida John F. Kennedy, núm. 03, esq. calle Erick Leonard Eckman, sector Arroyo Hondo, Santo Domingo, Distrito Nacional, debidamente representada a la sazón por su presidente César Prieto Santamaría, dominicano, tenedor de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0168140-1, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

La defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 26 de marzo de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Luis Miguel Pereyra, Andrés E. Bobadilla, Marcos Ortega Fernández y Gregorio García Villavizar, dominicanos, portadores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0089176-1, 026-0039738-0, 001-1509352-8 y 056-0099443-7, con estudio profesional, abierto en común, en la avenida Abraham Lincoln esq. calle Jacinto Mañón, torre Sonora, séptimo piso, ensanche Serrallés, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de la sociedad comercial Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S.A., (CEPM), organizada y existente de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con su domicilio y asiento social ubicado en la avenida Abraham Lincoln núm. 295, edificio Caribalico, tercer nivel, ensanche La Julia, Santo Domingo, Distrito Nacional, debidamente representada por su director ejecutivo Roberto A. Herrera, dominicano, provisto de la cédula de identidad y electoral núm. 001-0064461-6, domiciliado y residente en Santo Domingo, Distrito Nacional.

De igual manera, la defensa al recurso de casación fue presentada mediante memorial depositado en fecha 10 de junio de 2019, en la secretaría general de la Suprema Corte de Justicia, suscrito por los Lcdos. Juan Manuel Berroa Reyes, Luis Antonio Moquete Pelletier, Orlando Fernández Hilario y la Dra. Ivelisse A. Grullón Gutiérrez, dominicanos, poseedores de las cédulas de identidad y electoral núms. 001-0088724-9, 001-1231063-6, 001-1340848-8 y 001-0149840-0, con estudio profesional, abierto en común, en la avenida Abraham Lincoln, núm. 154, edificio Comarno, suite 402, Santo Domingo, Distrito Nacional, actuando como abogados constituidos de Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, S.A. (EDEESTE), sociedad de servicio público e interés general constituida y existente de conformidad con las leyes de la República Dominicana, con su domicilio social principal ubicado en la carretera Mella esq. Avenida San Vicente de Paúl, centro comercial Megacentro (Paseo de la Fauna), local 226, primer nivel, municipio Santo Domingo Este, provincia Santo Domingo, debidamente representada por su gerente general Luis Ernesto de León Núñez, dominicano, portador de la cédula de identidad y electoral núm. 001-1302491-3, del mismo domicilio de su representada.

Mediante dictamen de fecha 29 de junio de 2020, suscrito por la Dra. Casilda Báez Acosta, la Procuraduría General de la República estableció que procede acoger el presente recurso de casación.

La audiencia fue celebrada por esta Tercera Sala, en atribuciones contencioso administrativas, en fecha 17 de marzo de 2021, integrada por los magistrados Manuel R. Herrera Carbuccia, en funciones de presidente, Moisés A. Ferrer Landrón y Rafael Vásquez Goico, jueces miembros, asistidos por la secretaria y el alguacil de estrado.

II. Antecedentes

En ocasión de un recurso contencioso administrativo interpuesto por la sociedad comercial Consorcio Energético Punta Cana-Macao, SA., (CEPM), el día 21 de febrero de 2014, contra la Superintendencia de Electricidad (SIE) y la Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, SA., (EDEESTE), la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo dictó la sentencia núm. 0030-04-2018-SSEN-00419, de fecha 30 de noviembre de 2018, objeto del presente recurso de casación y que textualmente dispone lo siguiente:

PRIMERO: RECHAZA la excepción de nulidad presentada por la Superintendencia de Electricidad (SIE), por los motivos expuestos. SEGUNDO: En cuanto al fondo ACOGE el presente Recurso Contencioso Administrativo interpuesto en fecha 21 de febrero de 2014 por el Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S. A., (CEPM) y en consecuencia, revoca la Resolución SIE-005-2014-MEM, en fecha 14 de febrero de 2014, expedida por la Superintendencia de Electricidad (SIE). TERCERO: DECLARA el presente proceso libre de costas. CUARTO: ORDENA que la presente sentencia sea comunicada por secretaría a la parte recurrente Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S. A., (CEPM), a la parte recurrida Superintendencia de Electricidad (SIE) y Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, S. A. (EDEESTE), así como, a la PROCURADURÍA GENERAL ADMINISTRATIVA, para los fines procedentes. QUINTO: ORDENA que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo (sic).

III. Medios de casación

La parte recurrente invoca en sustento de su recurso de casación los siguientes medios: “Primer medio: Falta de base legal y errónea aplicación del artículo 39 de la Ley 834 de Excepciones del Procedimiento. Segundo medio: Contradicción de motivos en la sentencia. Tercer medio: Desnaturalización de los hechos, al confundir una medida precautoria con una sanción administrativa” (sic).

IV. Considerandos de la Tercera Sala, después de deliberar Juez ponente:Rafael Vásquez Goico

De conformidad con lo que establece la Constitución de la República, el artículo 9 de la Ley núm. 156-97, de fecha 10 de julio de 1997, que modificó la Ley núm. 25-91, de fecha 15 de octubre de 1991, Orgánica de la Suprema Corte de Justicia y el artículo 1º de la Ley núm. 3726-53, del 29 de diciembre de 1953, sobre Procedimiento de Casación, modificada por la Ley núm. 491-08, del 19 de diciembre de 2008, esta Tercera Sala es competente para conocer del presente recurso de casación.

V. Incidentes

En cuanto a la solicitud de fusión de expedientes

La parte recurrida entidad comercial Consorcio Energético Punta Cana-Macao solicitó mediante instancia de fecha 26 de febrero de 2019, la fusión del presente expediente con el expediente núm. 001-011-2019-RECA-00521, formado en ocasión del recurso de casación interpuesto por la Empresa de Electricidad del Este (EDEESTE), sustentado en que están dirigidos contra la misma sentencia, vinculadas por las mismas partes, para que sean decididos de manera conjunta y por una misma decisión por economía procesal y a fin de evitar contradicción de fallos.

En el ámbito procesal que nos ocupa, esta Tercera sala comparte el criterio jurisprudencial que establece que la fusión tiene como propósito una buena administración de justicia y evitar la contradicción de fallos y que, procede en casación, siempre que los recursos cumplan con la condición de ser interpuestos a propósito del mismo proceso dirimido por la jurisdicción de fondo y que se encuentren en condiciones de ser decididos.

En la especie, el último requisito no se cumple, ya que el expediente con el cual se solicita la fusión no se encuentra en condiciones de recibir fallo, debido a que está pendiente la fijación de audiencia, lo que impide unirlo con el que ahora nos ocupa por encontrarse en situaciones procesales disímiles, razón por la cual procede rechazar la presente solicitud, por lo que procede conocer el recurso de casación que nos ocupa.

Para apuntalar su primer y segundo medio de casación, los cuales se examinan de forma reunida por su estrecha vinculación, la parte recurrente alega, en esencia, que la corte a qua incurrió en falta de base legal y errónea aplicación del artículo 39 de la Ley núm. 834-78, de 1978 al rechazar la nulidad planteada relativa a la falta de capacidad del señor Roberto A. Herrera para actuar en calidad de representante de la empresa Consorcio Energético Punta Cana Macao, ello en vista de que fundamentó dicho rechazo en el argumento erróneo de que la representación en justicia tanto de personas físicas como morales gozan de presunción de mandato al entender que este actuaba en calidad de abogado de la sociedad.

Para fundamentar su decisión el tribunal a quo, expuso los motivos que se transcriben a continuación:

“3. La Superintendencia de Electricidad (SIE), de manera incidental, concluyó solicitando que sea declarada nula la instancia contentiva del presente Recurso Contencioso Administrativo por falta de poder del accionante, de conformidad con el régimen establecido en el artículo 39 de la Ley 834-78, esto en atención a que el señor Roberto A. Herrera, quien actúa presuntamente es su condición de Director Ejecutivo, mandatario de la sociedad Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S. A., (CEPM), no depositó el mandato, poder de representación estatutaria o por vía de asamblea para accionar, representar y hacer representar en justicia por un profesional del derecho a dicha sociedad. 4. Al respecto, el recurrente. Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S. A., (CEPM), solicitó que dicha excepción de nulidad sea rechazada, toda vez que el mandato para que un profesional del derecho pueda representar en justicia a un persona, física o moral, es un mandato ad litem o para el litigio, el cual es otorgado por el recurrente en la medida que el ministerio sea requerido para actuar en justicia, pudiendo incluso expresado verbalmente. Adicionó que, no se ha probado agravio alguno, por lo que debe ser rechazado. 5. En ese sentido, y en virtud del derecho que les asiste a las partes de que sus conclusiones incidentales sean decididas previamente a consideraciones del fondo del asunto, práctica que responde a la lógica del proceso judicial y una a la sana administración de justicia, esta Sala procederá a ponderar la excepción de nulidad planteada. 6. La capacidad es la aptitud o facultad que tiene una persona física o moral de actuar en justicia, y por consiguiente la falta de esta tiene por efecto anular el accionar del recurrente para ser oído en sus pretensiones. Respecto a las nulidades de fondo, el artículo 39, de la Ley núm. 834, que

abroga y modifica ciertas disposiciones en materia de procedimiento civil, y que resulta ser supletoria en esta materia administrativa, indica que, “Constituyen irregularidades de fondo que afectan la validez del acto, la falta de capacidad para actuar en justicia en el proceso como representante, ya sea de una persona moral, ya sea de una persona afectada de una incapacidad de ejercicio. La falta de capacidad o de representar representación de una parte en justicia”. 7. No obstante, la jurisprudencia ha sido constante en cuanto al criterio de que los abogados reciben de sus clientes un mandato para el litigio y en esa calidad no necesitan, en principio, presentar ningún documento que los acredite como tales, toda vez que la representación profesional por parte de los abogados en un proceso judicial, resulta atendible y válida aún la misma se hace sin contar con autorización expresa e incluso pudiendo efectuarse en audiencia, salvo denegación por parte del propio representado, ya que en definitiva este es el que tiene -y no otra persona- interés en que sea descartada una representación sin mandato expreso suyo. Que en todo caso, aun se admita el incidente de no presentación de poder de representación de abogado por una parte distinta a la representada por el profesional del Derecho de que se trate, dicha parte denunciante debe mostrar evidencia que avalen dicha situación, lo cual no ha ocurrido en la especie. 8. Este criterio de presunción mandato ha sido ampliado respecto a la exigencia de representación en justicia de una persona moral, al respecto la jurisprudencia ha establecido: “Considerando, que esta Sala Civil y Comercial de la Suprema Corte de Justicia como Corte de Casación, ha estatuido en el sentido de que si bien las sociedades constituidas, conforme a las normas vigentes, tienen capacidad y personería y distinta a la de sus socios o accionistas, ello no implica que las obligadas a estar representadas en justicia o en cualquiera de sus actuaciones por una persona física debidamente autorizada por los órganos establecidos en los sociedad, que ciertamente constituye la ley entre sus accionistas, criterio esta oportunidad; que, si bien es cierto que esta jurisdicción también se sentido de que, en principio, la persona física que representa a una persona moral en justicia no está obligada a exhibir, el documento que le otorga dicha calidad, puesto que se asume que dicha persona actúa en defensa de los intereses de la sociedad, sobre todo cuando su actuación tiene un carácter defensivo, haciendo extensivo el criterio jurisprudencial constante según el cual, se presume el mandato ad litem del abogado que representa a una persona en justicia, no menos cierto es que en aquella ocasión también expresó que tal presunción podía ser destruida mediante prueba en contrario...” Sentencia núm. 419, de fecha 25 de enero de 2017. De lo expuesto, se colige que la representación en justicia tanto de las personas físicas, como morales gozan de una presunción de mandato, la cual solo puede ser invocada por quien se presume mandatario, o bien mediante prueba en contrario, motivo por Jos cuales procede rechazar el la excepción de nulidad de la instancia por falta de capacidad para representar en justicia al Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S. A., (CEPM), y en consecuencia corresponde proceder al análisis de fondo del Recurso Contencioso Administrativo” (sic).

El artículo 39 de la Ley núm. 834-78, de 1978, norma de aplicación supletoria en esta materia, dispone lo siguiente: Constituyen irregularidades de fondo que afectan la validez del acto. La falta de capacidad para actuar en justicia. En el proceso como representante, ya sea de una persona moral, ya sea de una persona afectada de una incapacidad de ejercicio. La falta de capacidad o de poder de una persona que asegura la representación de una parte en justicia.

Como presupuesto conceptual de esta decisión, resulta oportuno reiterar el criterio jurisprudencial relacionado en el caso que nos ocupa, en el sentido de que “si bien las sociedades legalmente constituidas, conforme a las normas vigentes, tienen capacidad y personería jurídica propia y distinta a la de sus socios o accionistas, ello no implica que las mismas no estén obligadas a estar representadas en justicia o en cualquiera de sus actuaciones por una persona física debidamente autorizada por los órganos establecidos en los estatutos de la sociedad, lo cual constituye la ley entre sus accionistas.

Lo anterior implica que, en términos generales, una interpretación de dicho texto conforme con la constitución, muy específicamente en lo relacionado con el derecho fundamental a ser oído por un tribunal competente para la determinación de derechos subjetivos previsto en el artículo 69.2 de dicho instrumento, tiene como efecto que las sociedades comerciales no tienen necesariamente que ser representadas en justicia por una persona física, sino que lo pudieran ser válidamente por su abogado de manera directa ante los Tribunales del orden de lo Judicial. Esto traería como consecuencia, por efecto de la analogía, que el mencionado derecho a la defensa también justificaría que, en caso de que intervenga una persona física como representante de una persona jurídica a tenor de sus estatutos sociales, estuviera dispensada de demostrar materialmente su calidad en ausencia de oposición por parte de la sociedad representada o la existencia de prueba en contrario. Ello por dos razones básicas: a) no habría interés por parte de terceros para impugnar respecto de actuaciones jurídicas que han sido ratificadas implícitamente por la sociedad representada, lo cual sucedería si al momento del juez decidir no existe oposición, por parte de esta última, relacionada a los actos de que se trate; y b) tampoco estaría justificada la restricción al Derecho Fundamental al libre acceso a la justicia sobre la base de cualquier situación, incidente o presupuesto procesal derivado de una falta de demostración de la calidad de un representante de una sociedad en las condiciones antes expresadas, ya que dicha limitación no estaría avalada ni fundamentada en valor, principio o regla correspondiente al ordenamiento jurídico dominicano.

Del análisis de la sentencia impugnada se desprende que, a raíz del incidente planteado por la parte recurrida deducido de la excepción de nulidad del presente recurso contencioso administrativo por falta de poder de representación en justicia por parte de la persona física que representó a la sociedad comercial demandante original, el tribunal a quo analizó dicha excepción sobre la consideración de que, al igual que el mandato de representación de los abogados, este se presume, y que la referida nulidad solo puede ser invocada por la parte representada, o bien atacada mediante prueba contrario, nada de lo cual sucedió y razón por la que no se aprecia que el tribunal haya incurrido en una errónea interpretación del citado artículo 39 de la ley 834-78 del 1978, o suministrado motivos contradictorios.

También resulta evidente que, al sostener los jueces del fondo que la representación del Roberto A. Herrera constituía un mandato, por lo que correspondía a la Superintendencia de Electricidad (SIE) aportar las pruebas demostrativas de la falta de calidad de este último en su titularidad de director ejecutivo de la empresa hoy recurrida, no incurren dichos Magistrados en ninguno de los vicios denunciados, pues en ningún caso se ha alterado el régimen de la carga de la prueba establecido por el artículo 1315 del Código Civil. En efecto, de dicho texto se desprende que el que alega un hecho en justicia y pretenda derivar de un beneficio sobre la base de una norma jurídica, debe probarlo, situación que tampoco ha acontecido y razón por la que procede desestimar los medios que se analizan.

En su tercer medio la parte recurrente sostiene, en esencia, que el tribunal a quo “desnaturalizó” los hechos de la causa al confundir una medida precautoria con una sanción administrativa. Esgrime que la resolución atacada derivó del ejercicio de la facultad de inspección, fiscalización y control que tiene la SIE, la cual le faculta para dictar medidas precautorias, es decir, de tipo provisional y para restablecer la legalidad. La SIE justifica la resolución atacada sobre la base de que dichas facultades le otorgan competencias para dictar medidas con funciones cautelares que le permitan solucionar una situación de urgencia en beneficio del interés general de los usuarios

Asimismo, sostiene que las facultades utilizadas para dictar la resolución atacada, permiten que no tengan que

ser adoptadas de manera contradictoria, ya que la situación desfavorable que en ella se dispone no responde a la esencia de una verdadera sanción administrativa.

La recurrente plantea lo dicho anteriormente para justificar que en la especie no aplican las garantías procesales relativas al debido proceso, muy específicamente el derecho fundamental a la defensa previsto en el artículo 69.2 de la Constitución. De dicha situación pretende que esta jurisdicción case la decisión hoy atacada al momento en que anuló la resolución dictada por la SIE por violación al debido proceso administrativo, ya que dichos magistrados comprobaron la vulneración del derecho a la defensa de la empresa hoy recurrida con la no notificación del informe de inspección que fundamentó la resolución impugnada, contentiva de una situación desfavorable para el Consorcio Energético Punta Cana Macao.

Para fundamentar su decisión la Tercera Sala (Liquidadora) del Tribunal Superior Administrativo, expuso los motivos que textualmente se transcriben a continuación:

“Si la Superintendencia de Electricidad (SIE), al emitir la Resolución SIE-005-2014-MEM violentó el debido proceso administrativo, específicamente el derecho de defensa, a causa de no haber notificado al Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S. A., (CEPM) los resultados de las inspecciones técnicas in situ realizadas por la institución. en primer lugar referirse a las contestaciones referentes a las normas del debido proceso, a los fines de determinar si estas fueron observadas por la Superintendencia de Electricidad (SIE) al momento de emitir la Resolución SIE-005-2014-MEM, en fecha 14 de febrero de 2014, y entonces, si corresponde, referirse a las demás controversias generadas por la resolución impugnada. Conforme el artículo 24, de la Ley General de Electricidad, 125-01, modificada por la Ley núm. 186-07 de fecha 06 de agosto de 2007, son atribuciones de la Superintendencia de Electricidad (SIE), entre otras cosas, fiscalizar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas en relación con la generación, la transmisión, la distribución y la comercialización de electricidad; requerir el de los concesionarios que no hayan cumplido alguna de las estipulaciones legales, reglamentarias y contractuales para que solucionen en el más corto plazo posible su incumplimiento sin perjuicio de amonestarlos, multarlos e incluso administrar provisionalmente el servicio a expensas del concesionario, en conformidad a lo establecido en el Artículo 63; y resolver, oyendo a los afectados, los reclamos por, entre o en contra de particulares, consumidores, concesionarios y propietarios y operadores de instalaciones eléctricas que se refieran a situaciones objeto de su fiscalización. En esas atenciones, la Superintendencia de Electricidad (SIE) procedió a realizar la tramitación de la denuncia conjuntamente con la documentación aportada, dando oportunidad a las partes de presentar escritos de defensa, réplica y contrarréplica, no obstante la principal contestación radica en el hecho de que la Superintendencia de Electricidad (SIE) durante el procedimiento administrativo realizó dos comprobaciones in situ, en fechas 03/10/2013 y 14/01/2014, respectivamente, las cuales no fueron dadas a conocer a los hoy recurrentes, quienes en ese tenor alegan fueron impedidos de realizar reparos a los mismos y exponer sus medios de defensa, contraviniendo así las disposiciones establecidas en los artículos 504, 505 y 506 del Reglamento de Aplicación de la Ley General de Electricidad, núm. 125-01, aprobado mediante Decreto núm. 555-02. Las disposiciones normativas especificadas, dispone lo siguiente: “Artículo 503. La SIE podrá ordenar en adición a las faltas previstas por el Artículo 126 de la ley, la suspensión, desconexión y retiro de las obras eléctricas, en cualesquier casos de violación de las normas de instalación y puesta en servicio”. Artículo 504. En casos de faltas o incumplimientos a la ley y al presente Reglamento, por parte de los agentes del MEM y las Empresas Eléctricas, la SIE iniciará la investigación de las faltas detectadas, de la denuncia o reclamación de terceros. Artículo 505. Una vez recibida la denuncia o sea detectada de oficio la falta, la SIE determinará la necesidad de efectuar una inspección. Ordenada ésta, se deberá emitir un informe, si corresponde, sobre los hechos de que se trate, el

cual se adicionará a la denuncia o servirá de auto de encabezamiento de proceso, según sea el caso. Artículo 506. La denuncia y el informe aludido se comunicaran al imputado por escrito con la formulación de cargos” Las recurridas, Superintendencia de Electricidad (SIE) y Empresa Distribuidora de Electricidad del Este, S. A. (EDEESTE) argumentan que en la especie no se trata de un acto administrativo sancionador, en tanto no se impone una sanción a las infracciones cometidas, sino mas bien que la resolución tiene como propósito la restitución de las cosas al estado original, y en consecuencia el procedimiento legal devenido de las disposiciones reglamentarias citadas, no le son aplicables. Al respecto, se estima prudente puntualizar que, solo son sanciones administrativas aquellas retribuciones negativas previstas como tales en el Ordenamiento Jurídico como consecuencia de la comisión de una infracción administrativa; es cualquier mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad represora. En la especie, mediante la Resolución SIE-005-2014-MEM, la Superintendencia de Electricidad (SIE) ordena a Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S. A., (CEPM) deshabilitar y dismantelar a sus solo costo las redes eléctrica de nivel de distribución instaladas en el distrito municipal de Las Lagunas de Nisibón, bajo el fundamento de que dicho consorcio presta el servicio público de distribución de electricidad en una zona fuera del área de concesión, por haber expandido sus redes de distribución sin autorización previa de la Superintendencia de Electricidad, acciones que representan un riesgo para la seguridad e integridad de personas y bienes, e incrementa los costos de operación y mantenimiento de las redes, contraviniendo los objetivos perseguidos por la Ley General de Electricidad. Así pues, el artículo 126 de la Ley General de Electricidad, núm. 125-01, modificada por la Ley núm. 186-07, dispone las faltas tipificadas, así como las correspondientes penalizaciones y sanciones, aplicables a los generadores, las Empresas de Transmisión, distribuidores, comercializadores, autos productores, cogeneradores y los usuarios no regulados, estableciendo en el apartado 126-6, que “La SIE podrá ordenar en adición a las penalizaciones antes mencionadas, la suspensión, desconexión y retiro de las obras eléctricas, en cualesquiera casos de violación de las normas de instalación y puesta en servicio”. En ese sentido, contrario a lo argumentado por las recurridas, la Resolución impugnada, SIE-005-2014-MEM configura un acto administrativo sancionador, dado que una autoridad administrativa, Superintendencia de Electricidad (SIE), en el ejercicio de sus competencias ha impuesto una sanción al administrado, Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S. A., (CEPM), bajo el entendido de que ha cometido una infracción, por lo que el procedimiento legal administrativo dispuesto en los artículos 503 y siguientes del Reglamento de Aplicación de la Ley General de Electricidad, concernientes a notificar a las partes los informes realizados oficiosamente por la SIE, debían ser observadas y llevadas a cabo por la Superintendencia de Electricidad (SIE), a los fines de dar oportunidad a la parte interesada referirse a los mismos y aportar medios de pruebas, máxime cuando tales comprobaciones fueron definitivas para la suerte del proceso administrativo, pues de lo contrario habría una transgresión al principio del debido proceso administrativo. El debido proceso se define como la regulación jurídica que, de manera previa, limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de las personas, de modo que ninguna actuación de la autoridad jurisdiccional depende de su propio arbitrio, sino que se encuentra sujeta al procedimiento señalado en la ley. Conforme a la Constitución Dominicana (2010), toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto a las normas del debido proceso, las cuales, son de aplicación a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (artículo 69.10). Entre su alcance y contenido, mínimamente, se pueden citar los siguientes derechos: a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento, b) derecho de ser oído y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir la prueba que entienda pertinente, c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos vinculados con la cuestión de que se trate, d) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas, e)

notificación adecuada de la decisión que dicta la administración y los motivos en que ella se funde, f) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada. De hecho, el Tribunal Constitucional, se ha referido en varias ocasiones al alcance del debido proceso, y en sentencia TC/0119/14, de fecha 13 de junio de 2014, esboza el siguiente criterio jurisprudencial, “h. El debido proceso no solo ha de ser observado en aquellos casos que se ventilan en el ámbito de los órganos encargados de impartir justicia, sino que todas las instituciones estatales donde se llevan a cabo procedimientos que pueden afectar o limitar de algún modo derechos fundamentales de los ciudadanos están en la obligación de respetar las garantías que integran el debido proceso. Tal como lo ha precisado la Corte Interamericana es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”. En cuanto al derecho de defensa, mediante Sentencia TC/0427/2015, de fecha 30 de octubre de 2015, indicó que, “10.2.14. El derecho de defensa no debe limitarse a la oportunidad de ser representado, oído y de acceder a la justicia, sino que procura también la efectividad de los medios para obtener el resultado esperado de un proceso y obtener la solución justa de una controversia a través de una decisión motivada conforme a las normas que le eran aplicables. 10.2.15. En ese sentido, para que se cumplan las garantías del debido proceso legal, es preciso que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva¹¹, pues el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino el medio para asegurar, en la mayor medida posible, la tutela efectiva, lo que ha de lograrse bajo el conjunto de los instrumentos procesales que generalmente integran el debido proceso legal. En consecuencia, esta Sala ha podido comprobar que la Superintendencia de Electricidad (SIE) no comunicó a la recurrente, Consorcio Energético Punta Cana-Macao, S. A., (CEPM), documentación fundamental para la resolución del proceso administrativo en cuestión, incurriendo así en una transgresión al debido proceso administrativo, en lo que respecta al derecho de defensa, por que corresponde anular la Resolución SIE-005-2014-MEM, en fecha 14 de febrero de 2014, sin requerir a estos fines debatir sobre los demás aspectos de fondo del referido acto administrativo”.

Del estudio de los documentos formados a raíz del presente recurso de casación se advierte que la Resolución dictada por la Superintendencia de Electricidad (SIE), cuya impugnación originó el presente proceso, ordena a la empresa Consorcio Energético Punta Cana-Macao que “deshabilite y desmantele” instalaciones eléctricas de distribución en el Distrito Municipal Las Lagunas de Nisibón, provincia la Altagracia.

El artículo 126-6 de la ley general de electricidad, Número 125-01, modificado por el artículo 6 de la ley 186-07 de fecha 9 de agosto del año 2007, establece que: “la SIE podrá ordenar, en adición a las penalizaciones antes mencionadas, la suspensión, desconexión y retiro de obras eléctricas, en cualesquiera de los casos de violación las de normas de instalación y puesta en servicio”.

El artículo 503 del Reglamento de la ley general de Electricidad, modificado por el decreto 494-07, corrobora lo dicho por la el citado artículo 126-6 de la ley general de electricidad, en el sentido de que la suspensión, desconexión y retiro de obras eletricas es una medida que puede ser tomada por la SIE en adición a las penalizaciones establecidas en el artículo 126 de dicha ley; mientras que el artículo 514 del mismo reglamento establece de manera expresa que la desconexión de obras eléctricas es una sanción.

De lo dicho anteriormente se advierte que conforme con la normativa dominicana aplicable al caso, se advierte que, tanto la ley (el legislador), como la administración pública (reglamento del Poder Ejecutivo), han clasificado la medida desfavorable relativa a la desconexión y retiro que obras eléctricas por parte de la SIE como una sanción. Es decir, que la finalidad y objeto de la medida que nos ocupa, según la normativa jurídica antes

señalada, es la de sancionar por el incumplimiento de obligaciones previas. No debe confundir el hecho de que el artículo 126-6 de la ley general de electricidad prescriba que la desconexión y retiro de obras eléctricas es una medida adicional a las penalizaciones que dicho texto legal prevé, ya que en ningún caso ella podría ser llevada a cabo sin antes haberse cometido una de las infracciones que dicho texto (artículo 126 de la ley general de electricidad) tipifica expresamente como tales. En ese sentido ha de verse como una sanción complementaria y como castigo a las infracciones establecidas en el texto del artículo 126 de la ley general de electricidad, cuando ello aplique al caso de que se trate.

Otra razón por la que debe entenderse que dicha medida está relacionada con el régimen sancionador, es el hecho de que dichos textos normativos (artículo 126 de la ley general de electricidad, así como los artículos 503 y 514 de su reglamento de aplicación) están localizados en los títulos, capítulos y secciones en los cuales se abordan de manera exclusiva el “régimen de las infracciones y sanciones”, haciendo alusiones hasta del Derecho Penal. En esas atenciones se concluye que la finalidad precisa y expresa de las consecuencias desfavorables que allí se imponen tienen una naturaleza punitiva o de castigo.

Así las cosas se verifica que en la normativa legal y reglamentaria dominicana no es posible ordenar la medida de desconexión y retiro de obras eléctricas sin que previamente se haya cometido una de las infracciones previstas y tipificadas en el artículo 126 de la ley general de electricidad.

No obstante lo expresado más arriba, de aceptar un concepto material único y correcto de sanción administrativa, ello aun a pesar de todas las afirmaciones doctrinales contrarias en el derecho comparado, podría implicar que la naturaleza sancionadora de una determinada medida administrativa no dependa de la calificación formal que a su voluntad haya podido dispensarle la administración o, ya antes la ley, sino de su verdadero contenido y finalidad, que es lo que en definitiva alega la hoy recurrente en este tercer medio de casación analizado.

La respuesta a esta cuestión sería que ello no aplica en el presente caso, ya que la doctrina mencionada solo puede operar en un solo sentido en vista de que está fundamentada en las garantías procesales que conciernen a todo aquel que es acusado de cometer un ilícito administrativo y a quien se pretende imponer una sanción como castigo. En efecto, la prevalencia de un concepto material de sanción administrativa sobre una calificación legal en contrario estaría justificada para comprobar si la concreta medida administrativa que el Tribunal examina en cada caso, no obstante el silencio de la ley o de la administración, o incluso a pesar de su expresa declaración en contra, es una genuina manifestación del Derecho Administrativo Sancionador.

Sin embargo, lo planteado anteriormente no puede ser utilizado al revés, es decir, para desvirtuar la calificación legal de sanción administrativa hecha por la normativa vigente, pues en ese caso no se encuentran involucradas o afectadas las garantías procesales que la constitución otorga al infractor.

Lo que se quiere decir más arriba es que lo que justifica que un concepto material de sanción administrativa prevalezca sobre la calificación legal son las garantías inherentes al debido proceso del infractor, no siendo posible que la ley o la administración excluyan ciertas medidas, cuya finalidad sea sancionatoria, del régimen administrativo sancionador, ya que ello supondría dejar en manos del legislador o la administración pública la aplicación y eficacia de las garantías del debido proceso previsto en el artículo 69 del texto constitucional; situación que no sucedería si es la ley la que califica una medida como sanción administrativa, en cuya circunstancia dicha decisión tendría menos límites y controles, debiendo imperar, sin lugar a dudas la discreción

del legislador, tal y como sucede en la especie.

De lo dicho hasta aquí se desprende que al tratarse en la especie de un acto de tipo sancionador, el presunto infractor debió contar con todas las garantías de tipo procesal derivadas de la Constitución, la ley y el reglamento, muy específicamente las previstas en el artículo 506 del Reglamento para la aplicación de la ley general de electricidad, relativas a la obligación por parte de la SIE de la notificación la formulación de cargos y el informe redactado al efecto, tal y como hicieron los jueces del fondo, quienes no incurrieron en los vicios alegados en este tercer medio de casación y razón de por sí sola suficiente para rechazar el mismo.

Sin perjuicio de lo anterior deben hacerse tres (3) precisiones adicionales:

Aunque se llegue a la conclusión de que en la especie la SIE dictó una medida administrativa distinta de su facultad sancionatoria -de tipo provisional y de carácter cautelar para el restablecimiento de la legalidad en la salvaguarda del interés general- debe tenerse en cuenta que este tipo de medida (cautelar) debe ser tomada en el contexto o ámbito de otro proceso, que podría denominarse principal, con respecto al cual debe servir como instrumento para garantizar la eficacia de la decisión que recaiga sobre él. Sin embargo, dicha situación no se advierte del estudio de los documentos depositados a raíz del presente recurso de casación, percibiéndose en ese sentido de que en la especie se trató de una medida de corte definitivo en sede administrativa, lo cual se contrapone a los institutos relativos a la provisionalidad y la cautelaridad invocados por el hoy recurrente.

B) Del estudio de la sentencia impugnada se advierte que la naturaleza de la decisión administrativa que se tomó en la especie, muy específicamente lo relacionado al grado de desfavorabilidad y afectación de derechos que ella supone, impedía que en términos metodológicos pudiera dictarse sin la garantía del principio de contradicción, ello independientemente de que no se trate de una medida de corte sancionatorio administrativo, tal y como pretende la recurrente.

C) Ha sido la propia recurrente que consideró que debía asegurarse el contradictorio, por lo que a tal efecto notificó a la hoy recurrida la denuncia interpuesta por Empresa de Electricidad del Este, (EDEESTE), y que originó la medida administrativa impugnada por la hoy recurrida ante el Tribunal superior Administrativo, carácter contradictorio para el dictado de la medida que nos ocupa que siguió asegurado por la SIE cuando notificó adicionalmente diferentes escritos depositados por las partes. En ese sentido no se entiende que, después de que la Superintendencia de Electricidad (SIE) considerara que la medida a ser dictada mediante el procedimiento en cuestión era de carácter contradictorio (no inaudita parte), dicha institución pública llegare a la conclusión de que no debía notificar al presunto infractor el informe que fundamentó la medida desfavorable dictada en su contra.

Finalmente tras el estudio general de la sentencia impugnada evidencia que el tribunal a quo hizo una correcta apreciación de los hechos y documentos de la causa, expuso motivos suficientes, pertinentes y congruentes que justifican la decisión adoptada, sin incurrir en la alegada desnaturalización de los hechos tendente a distorsionar los hechos y el derecho, lo que ha permitido a esta Tercera Sala, actuando como corte de casación, verificar que, en la especie, se ha hecho una correcta aplicación de la ley, razón por la cual procede rechazar el presente recurso de casación.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 60, párrafo V de la Ley núm. 1494 de 1947, en el recurso de casación en esta materia no habrá condenación en costas, lo que aplica en la especie.

VI. Decisión

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad con la Constitución de la República, la norma legal aplicada al caso, la doctrina jurisprudencial observada y sobre la base de los motivos expuestos, dicta por autoridad y mandato de la ley la siguiente decisión:

FALLA

ÚNICO: RECHAZA el recurso de casación interpuesto por la Superintendencia de Electricidad (SIE), contra la sentencia núm.0030-04-2018-SSEN-00419, de fecha 30 de noviembre de 2018, dictada por la Tercera Sala del Tribunal Superior Administrativo, cuyo dispositivo ha sido copiado en parte anterior del presente fallo.

Firmado: Manuel Alexis Read Ortiz, Manuel R. Herrera Carbuccia, Anselmo Alejandro Bello F. Rafael Vásquez Goico y Nancy I. Salcedo Fernández.

César José García Lucas, Secretario General de la Suprema Corte de Justicia, CERTIFICO que la sentencia que antecede ha sido dada y firmada por los jueces que figuran en ella y fue leída en la audiencia pública en la fecha en ella indicada.

www.poderjudici